

Las finanzas públicas en 1984

Los ingresos de la Federación

Marcela Astudillo Moya

APESAR DE LO QUE SE afirma en la exposición de motivos de la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación correspondiente a 1984 —que pretende un sistema impositivo más justo— no se observa en ella modificación alguna sobre las fuentes de ingreso del Gobierno Federal, que siguen siendo las mismas de los últimos veinte años.

Así, en el ejercicio fiscal de 1984, para el que se propone una captación de 11.7 billones de pesos (11,746,461,000,000 pesos), el concepto más importante corresponde a los ingresos de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que representa el 33% del total. El segundo lugar en importancia, con el 24%, lo ocupan los renglones que por definición son opuestos a una tributación justa: los impuestos indirectos, como al valor agregado, más el impuesto sobre la renta y otros, y los ingresos derivados de financiamientos —deuda pública— con 23%. Otro renglón importante en la citada ley de ingresos son los derechos que debido a los incrementos de las tarifas de los servicios públicos, llegan en el presente ejercicio a 15%. Otras fuentes de ingresos son las aportaciones de seguridad social, productos y aprovechamientos que en conjunto representan el 5% restante.

Tal estructura de captación de recursos federales se constituye en uno de los factores inflacionarios de nuestra economía que el año pasado tuvo un nivel de aumento en los precios que alcanzó, según cifras oficiales, 80%. Pero, tal como se afirma en la carta de intención ante el FMI para 1984, la fuente más importante de recursos son los precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público.

En 1984 deberán registrarse aumentos por un equivalente al 1.5% del PIB; incrementos que re-

presentan un 60% respecto a los de 1983. Ello en detrimento de los ingresos tributarios, sin considerar los impuestos al petróleo y según cifras del Plan Nacional de Desarrollo, representaron en 1970 el 7.9% del PIB, en 1976 el 10.6% y en 1982 únicamente el 10.7%, con lo que resulta la mexicana una de las cargas tributarias más bajas del mundo. La tercera parte del total de los ingresos del Gobierno Federal la aporta una de las empresas estatales, PEMEX, lo cual da clara idea de la precariedad del financiamiento del Estado mexicano.

Hablar de estructura impositiva justa obliga a sustentar el principio de la capacidad de pago de cada causante, que determina que a mayor ingreso y riqueza más impuestos deberán pagarse —o sea, gravámenes progresivos— ya que solamente de esta manera se puede lograr una distribución equitativa de la carga tributaria entre la población. Tomar en cuenta este principio lleva, entre otras cosas, al predominio de los gravámenes directos sobre los indirectos; o sea de los tributos pagados efectivamente por el contribuyente, sobre los impuestos al consumo que repercuten en el precio de los bienes y servicios. Pero en nuestro país ocurre lo contrario: la mayor parte de los impuestos son indirectos, y sólo un porcentaje minoritario puede catalogarse de directo. Ejemplo de gravamen directo es el impuesto sobre la renta —si suponemos que en ningún caso se traslada a los precios— y que por cierto tiende a bajar en su participación del total: de acuerdo con el informe del Banco Interamericano de Desarrollo, mientras en 1972 representó el 38.2% del total de los gravámenes en 1982 ascendió a 28.9%.

Y es justamente en el impuesto sobre la renta donde no se observa cambio alguno tendiente a lograr la anunciada justicia tributaria. Por ejemplo, en 1983 la tarifa de este

impuesto, correspondiente a las personas físicas, es altamente *progresiva* en los ingresos anuales que van de 71 mil a los 5 millones de pesos, pero a partir de esta cifra su progresividad decrece y de 7 millones de pesos en adelante la tarifa se vuelve *proporcional*; es decir, pierde la posibilidad de ser instrumento para lograr una distribución equitativa de la tributación: precisamente en los niveles donde existe mayor capacidad de pago, la proporción del impuesto es menor. Además, debe agregarse que continúan sin globalizarse todos los ingresos, favoreciéndose los recursos provenientes del capital.

Dentro de los gravámenes directos también es notoria la ausencia de un impuesto a herencias y donaciones que, al ser un tributo sobre la propiedad con características esenciales de neutralidad, lo hacen altamente conveniente pues

no incide en la capacidad de trabajo o de inversión.

La implantación de impuestos que al ser trasladados provocan incrementos en los precios de bienes y servicios, o sea los gravámenes indirectos como el impuesto al valor agregado, el impuesto especial sobre producción y servicio, el impuesto a la importación, etcétera, y que como decimos constituyen la base de la estructura tributaria en México, tal vez obedece a que en su aplicación ofrecen un mínimo de dificultades. Pero, evidentemente, no son equitativos. Se suma a su inequidad que incide negativamente en el nivel de vida de la población, fundamentalmente en los sectores de menores recursos, el que se ha llegado a tasas excesivas, como es el caso del servicio telefónico que se grava con un 60% de impuestos al que se agrega el 15% del IVA, lo que significa que de cada 100 pesos pagados por este servicio 84 corresponden a impuestos.

A lo anterior puede añadirse que en las modificaciones a las leyes impositivas aprobadas para 1984 no se contemplan disposiciones que simplifiquen el proceso de administración tributaria y faciliten el pago de impuestos a los contribuyentes. Por el contrario, los mecanismos complican aún más lo que ya ha llegado a lo inaudito, como es el caso de que un mismo contribuyente deba registrarse tantas veces como tipo de ingresos perciba: por salarios, por honorarios, etcétera.

Así pues, 1984 será un año más en el que no se modificará la estructura fiscal, manteniéndose el alto grado de regresividad que la convierte en un factor más de concentración del ingreso y la riqueza.



Origen de los ingresos federales (Porcentajes)

Concepto	1965	1975	1984
Ingresos de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal	44	49	33
Impuestos	26	30	24
Ingresos derivados de financiamientos	22	17	23
Derechos	2	1	15
Otros	6	3	5
TOTAL	100	100	100

FUENTE: 1965 y 1975: Varios autores, *Evolución de los ingresos de la federación 1929-1990*. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1984.
1984: Ley de Ingresos.

Se dijo...

Pronósticos de los analistas para 1984

"Los expertos unánimemente pronostican que no habrá una recuperación rápida para alcanzar los niveles de producción anteriores. El crecimiento que condujo a la actual situación no fue un crecimiento sólido, dicen, y llevará algún tiempo la reconstrucción".

"Las compañías que tienen deudas grandes en monedas extranjeras y que no tienen programas de exportación —o compradores de sus acciones— se verán obligados a tratar con sus acreedores con base en términos cada vez más humillantes".

"Las tasas de interés bancario seguirán bajando, llegando a niveles más accesibles a mediados del año, cuando el gobierno pueda medir la tasa de inflación más cuidadosamente". (*Análisis Económico para la Dirección de Empresas*, 19 diciembre 1983)

"La economía mexicana empezará a recuperarse el año próximo. Sin embargo, la recuperación será bastante más moderada en 1984 de lo que fueron los repuntes después de la atonía de 1971 y la devaluación de 1976. La crisis en esta ocasión ha sido más intensa pero ya se ha tocado fondo".

"...lo peor ya pasó, la crisis y el descenso, lo que no quiere decir que la situación no es de recesión ni que ya estemos de plano en la recuperación. Pero ya se ha tocado fondo, por lo que indican la mayoría de las estadísticas industriales".

"La fase correspondiente al fondo del ciclo económico, que es por la cual estamos pasando, puede durar más, o menos, de acuerdo a las circunstancias y las políticas económicas... puede pensarse que en algún momento de 1984, que variará para cada sector, rama y producto en particular, se dará la recuperación y que ésta puede generalizarse en el segundo o tercer trimestre del año que entra". (*Panorama Económico*, diciembre de 1983).

"Al ritmo que actualmente se incrementa los precios para toda clase de productos, bienes y servicios, es imposible que en 1984 el país registre una inflación del 40 por ciento".

"...si el año tiene doce meses, el promedio de la inflación tendría que ser del 3.33 por ciento (mensual) para cerrar 1984 en 40 por ciento. Si somos objetivos esto es imposible en una economía que todos los días se dispara". (Marucio de los Ríos, de la Liga de Economistas Revolucionarios del PRI, *El Día*, 7 de enero de 1984).